

# LES NOUVELLES AVANCÉES DU FÉDÉRALISME ASYMÉTRIQUE. LE CANADA EN PERSPECTIVE

Professeure Linda Cardinal \*

Professeure Biljana Kostadinov \*\*

UDK 342.24(71)

323.1(71)

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: rujan 2007.

*Le fédéralisme asymétrique contemporain continue de constituer une réponse aux demandes des minorités nationales au sein de sociétés multinationales. Toutefois, les tenants de l'État unitaire mettent habituellement l'accent sur la situation d'instabilité ou encore sur la menace à l'unité et aux valeurs constitutionnelles de solidarité, d'égalité et de liberté que constitue l'adoption d'un tel type de fédéralisme. Dans ce texte, nous tentons de voir comment le Canada constitue un cas de figure du renouveau de ce débat sur les tenants et les aboutissants du fédéralisme asymétrique.*

*Mots clés : le fédéralisme asymétrique, Canada, la constitution*

## 1. INTRODUCTION

Selon la doctrine constitutionnelle, le fédéralisme asymétrique sert à accorder à une région, au sein d'un État, une forme spéciale d'autonomie ou un statut constitutionnel particulier qui la distinguera des autres unités constituantes. Pour Ronald Watts, l'on trouve une telle forme de fédéralisme dans des fédérations, bien évidemment, mais aussi dans des États unitaires partiellement décentralisés.<sup>1</sup> L'asymétrie peut être inscrite dans la constitution de ces pays ou

---

\* Linda Cardinal, professeure à l'École d'études politiques, Université d'Ottawa, 550, rue Cumberland Ottawa, ON K1N 6N5

\*\* Biljana Kostadinov, professeure de la Faculté de droit de Zagreb, Trg maršala Tita 14, Zagreb

<sup>1</sup> Ronald Watts, *Comparing Federal Systems*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 1999.

ratifiée à la suite d'accords internationaux. Elle peut également être adoptée par le moyen d'une législation. Les thèmes de la "cantonnisation", de la fédéralisation partielle, de la décentralisation asymétrique correspondent à autant de formes ou d'ententes asymétriques possibles. En Grande-Bretagne, la dévolution ou la mise en application du principe d'autodétermination (*home rule*) constitue une des plus récentes expressions d'un arrangement asymétrique.<sup>2</sup>

De façon plus précise, l'idée d'asymétrie fait son chemin dans des pays comprenant des minorités nationales à la suite de la Première Guerre mondiale. En 1920, la Finlande opte pour un arrangement de type asymétrique afin d'accommoder la minorité nationale suédoise vivant dans les Îles Aaland. De 1924 à 1939, la Lituanie reconnaît la région de Memel et sa population de langue allemande. De 1919 à 1939, Dantzig, en Pologne, obtient une forme de reconnaissance asymétrique en raison de sa population germanophone concentrée dans une région particulière de la ville. De 1921 à 1971, il existe aussi un arrangement de type asymétrique entre l'Irlande du nord et le reste du Royaume-Uni. Après la Deuxième Guerre mondiale, l'asymétrie continue d'être une forme d'aménagement des rapports entre les minorités et les majorités. Ainsi, en Italie, les régions habitées par des minorités nationales ou historiques obtiennent leur autonomie. Ce sont, en 1948, les régions du Sud-Tyrol, du Frioul-Venise Giulia et de la Vallée d'Aoste. En 1978, l'Espagne reconnaît une certaine autonomie à la Catalogne, au Pays Basque et à la Galice. La même année, le Danemark adopte un arrangement de type asymétrique avec le Groenland.<sup>3</sup> En 1991, la France accorde une forme limitée d'autonomie à la Corse. Rappelons, en 1998, la dévolution asymétrique mise en place en Grande-Bretagne afin de répondre aux préoccupations de l'Écosse, du Pays de Galles et de l'Irlande du nord.

Ces formes d'autonomies, dans le cas des Îles Aaland en Finlande et de Memel en Lituanie, ont été rendues possibles suite à des négociations avec les membres de la Société des nations dans la foulée de la Première Guerre mondiale. La Société des nations, qui a dû trancher la question de la souveraineté de la Suède sur cette région de la Finlande, décida de garantir l'autonomie

<sup>2</sup> Le terme "*home rule*" s'applique aux régions comprenant une population ou une nation minoritaire alors que celui de "dévolution" a une portée plus générale.

<sup>3</sup> Voir H. Hannum, *Autonomy, Sovereignty, and Self Determination: The Accommodation of Conflicting Rights*, Philadelphie, University of Philadelphia Press, 1996; R. Lapidoth, *Autonomy: Flexible Solutions to Ethnic Conflicts*, Washington D.C., Unites States Institute of Peace Press, 1997.

culturelle aux insulaires suédois vivant dans ces îles. Après la Deuxième Guerre mondiale, lors de la Conférence de Paris, c'est au tour de l'Italie de se voir forcée d'octroyer une autonomie à la région du Sud-Tyrol, la décision étant incluse dans l'Accord de paix de 1946. Ces deux situations d'asymétrie viennent d'ententes internationales et d'une intervention diplomatique externe. Toutefois, dans la plupart des cas, l'asymétrie est liée à des revendications de la part de mouvements politiques internes. Ces mouvements peuvent aller jusqu'à prendre la forme de conflits armés ou de rébellions. Pensons, en 1997-1999, à la révolte des citoyens de Bougainville, dans l'archipel des îles de Salomon en Papouasie-Nouvelle-Guinée, ou de ceux de l'île de Mindanao dans les Philippines.

L'asymétrie est un type d'arrangement qui n'est pas propre au régime fédéral. Daniel Elazar considère que la forme de fédéralisme caractérisée par l'autogouvernement et la participation peut aussi exister dans des États confédéraux, des États unitaires mais décentralisés, des États unis ou des ligues<sup>4</sup>. B. Smerdel souligne toutefois qu'il existe une distinction entre le fédéralisme et la décentralisation. Selon lui: "C'est pourquoi le principe organisationnel du fédéralisme est la non-centralisation, où la diffusion et la séparation des attributions sont réalisées par la constitution entre plusieurs centres, à la différence de la décentralisation usuelle, où l'on présuppose qu'il existe un centre souverain du pouvoir, qui par la dévolution transfère une partie de ses compétences vers des organes en principe inférieures. Le modèle de la démocratie fédérative est fondé sur des rapports égaux entre particuliers, groupes et entités d'organisation de la gestion des tâches sociales, à la recherche de la justice, de rapports de collaboration par lesquels se réalisent les relations de partenariat, alors que l'harmonisation entre partenaires devient la base de la coopération dans la décision politique. C'est ce qu'exprime la brève formule d'Elazar "l'auto-administration plus la collaboration dans la gestion (de la collectivité)"<sup>5</sup>. Smerdel considère que la théorie politique moderne a opté pour ce point de vue, c'est-à-dire que tout ordre constitutionnel aspirant à créer un cadre afin de résoudre le problème de la relation entre l'État et ses communautés ne peut pas ignorer leurs aspirations culturelles à l'autonomie. Ainsi, le fédéralisme asymétrique contemporain continue de constituer une réponse aux demandes des minorités nationales au

<sup>4</sup> Daniel Elazar, *Federalism and the Way to Peace*, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 1994.

<sup>5</sup> B. Smerdel, *Primjena federativnog načela i pouke ustavne reforme 1971*, Zbornik radova, Pravni fakultet u Zagrebu i Centar Miko Tripalo, Zagreb, 2007, p.20.

sein de sociétés multinationales. Toutefois, les tenants de l'État unitaire mettent habituellement l'accent sur la situation d'instabilité ou encore sur la menace à l'unité et aux valeurs constitutionnelles de solidarité, d'égalité et de liberté que constitue l'adoption d'un tel type de fédéralisme. Dans ce texte, nous tentons de voir comment le Canada constitue un cas de figure du renouveau de ce débat sur les tenants et les aboutissants du fédéralisme asymétrique.

## 2. LE FÉDÉRALISME ASYMÉTRIQUE ET LE CANADA

Les fédérations présentent habituellement deux types d'asymétrie. Il y a l'asymétrie *de facto* qui correspond à la reconnaissance de distinctions "naturelles" - soit de taille, de géographie, de population et de ressources - entre les entités constituantes. Il y a l'asymétrie *de jure* inscrite formellement dans la Constitution ou la législation tel que déjà mentionné plus haut. Réjean Pelletier constate aussi l'existence d'asymétries administratives, une variante de l'asymétrie *de jure*.<sup>6</sup> Selon Linda Cardinal, un des auteurs de ce texte, "[l]es asymétries constitutionnelle et administrative correspondent, à des degrés divers, à une approche contextuelle du partage du pouvoir, tandis que la première rappelle l'existence de distinctions inhérentes à l'organisation des unités constituantes."<sup>7</sup> Toutefois, l'asymétrie peut-être positive ou négative. Elle peut favoriser la reconnaissance des besoins particuliers d'une unité ou d'une nation au sein d'une fédération multinationale. Dans ce dernier cas, il s'agit d'une forme d'asymétrie positive. Elle peut aussi se présenter comme la soumission à des exigences supplémentaires de cette unité ou de cette nation. Dans ce cas, nous sommes en présence d'une asymétrie négative.

Le Canada n'est pas une fédération asymétrique même si elle contient certains éléments d'asymétrie. Le pays est fondé en 1867 comme un dominion à l'intérieur de l'empire britannique. La forme fédérale est adoptée à la suite de débats importants, entre les pères fondateurs du Canada, sur le pouvoir

---

<sup>6</sup> Réjean Pelletier, "L'asymétrie dans une fédération multinationale: le cas canadien", dans Linda Cardinal (dir.), *Le fédéralisme asymétrique et les minorités nationales*, Sudbury, Prise de parole (à paraître 2007).

<sup>7</sup> Linda Cardinal, "Introduction", dans L. Cardinal (dir.), *Le fédéralisme asymétrique et les minorités nationales*, Sudbury, Prise de parole (à paraître 2007).

constituant, le statut des provinces et celui des minorités.<sup>8</sup> Selon Robert Vipond, deux types de fédéralisme sont débattus au moment de l'adoption de l'Acte de l'Amérique du nord britannique (AANB) : l'un politique et l'autre constitutionnel. Le fédéralisme politique est d'inspiration impériale et compatible avec la présence du Canada dans l'empire britannique. Il repose notamment sur un principe de non-interférence de la part du pouvoir central dans les affaires de ses parties tant et aussi longtemps qu'elles ne mettent pas la stabilité de l'ensemble en péril.<sup>9</sup> Pour sa part, le fédéralisme constitutionnel vient des États-Unis. Il reconnaît le principe d'autodétermination des unités constitutives par rapport à l'autorité fédérale. Selon cette approche, les États sont cosouverains.<sup>10</sup>

Le Canada a adopté le principe du fédéralisme constitutionnel, mais en pratique les pouvoirs discrétionnaires (de désaveu et de dépenser) et résiduels qui sont dévolus au gouvernement fédéral rappellent la dimension impériale. À la différence des États-Unis, la Couronne habilite le pouvoir exécutif et cautionne l'activité étatique au nom de "la paix, [de] l'ordre et [du] bon gouvernement", la devise du Canada. Elle incarne le souverain, en raison de la faiblesse du pouvoir constituant, celui-ci étant divisé sur une base nationale et religieuse. Force est aussi de reconnaître que le Canada s'érige en opposition à toute velléité révolutionnaire. Depuis la Conquête de 1763, le Couronne exerce un contrôle strict sur sa colonie. Elle est le garant de l'unité du pays et continue de l'être après 1867 en agissant ainsi sur la structuration du pouvoir.<sup>11</sup>

Dans ce nouvel arrangement, la dimension multinationale et potentiellement asymétrique du fédéralisme canadien se trouve notamment incorporée au partage des compétences et du respect des droits des minorités. Le tableau 1 présente les différents articles de la Constitution canadienne qui s'apparentent à une forme d'asymétrie.

---

<sup>8</sup> Pour plus de détails, voir Robert Vipond, *Liberty and Community: Canadian Federalism and the Failure of the Constitution*, Albany, State University of New York Press, 1991.

<sup>9</sup> Robert Vipond, *ibid.*, p. 25.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 29.

<sup>11</sup> Pour plus de détails au sujet du rôle de la Couronne dans la structuration du pouvoir au Canada, voir David E. Smith, *The Invisible Crown: The First Principle of Canadian Government*, Toronto, University of Toronto Press, 1995.

**Tableau 1: Asymétrie constitutionnelle en droit (exemples)**

Sujets	Articles	Explications
Écoles confessionnelles	93(2)	Extension au Québec des droits reconnus à la minorité catholique de l'Ontario
Langue	133	Régime législatif bilingue au gouvernement fédéral et au Québec
Droit civil	129	Différent pour le Québec
Uniformité des lois dans certaines provinces	94	L'Ontario, le N.-B. et la N.-É. (pas le Québec) sont invités à unifier leurs lois sur la propriété et les droits civils en optant pour un contrôle fédéral
Représentation au Sénat	22 23	Représentation inégale selon les provinces Conditions différentes pour les sénateurs du Québec
Choix des juges	97 98	Différents systèmes de nomination dans les autres provinces (si l'article 94 est activé) Article qui s'applique uniquement au Québec

Source: Réjean Pelletier, 2007 (à paraître)

Toutefois, comme l'explique Pelletier, ces asymétries ne sont pas que positives.<sup>12</sup> Certaines sont négatives comme l'exigence supplémentaire de bilinguisme qui est imposée au Québec en raison de l'article 133 de la Constitution canadienne garantissant l'utilisation de l'anglais et du français à l'Assemblée nationale du Québec alors qu'aucune autre province n'y est liée.

### 3. LE DÉBAT SUR LE FÉDÉRALISME ASYMÉTRIQUE

Au Canada, le débat sur la question du fédéralisme asymétrique existe depuis au moins les années 1950. Celui-ci se développe à mesure que l'État québécois se consolide et que l'État canadien se considère comme le grand meneur de la

<sup>12</sup> Réjean Pelletier, *op. cit.*

nation canadienne. À l'époque, le débat ne porte pas tant sur le fédéralisme asymétrique que sur l'introduction de formes symétriques de décentralisation au sein de la fédération, ce qui fait dire à beaucoup que le Canada est aujourd'hui un des pays les plus décentralisés au monde même si ce n'est pas toujours le souhait de sa population notamment au Canada anglophone.<sup>13</sup> Le gouvernement fédéral a donné la possibilité aux provinces de se retirer avec compensation de tout programme financé par celui-ci à condition qu'elles mettent en place un programme équivalent. Récemment, une autre reconnaissance de type asymétrique a été consignée par la Cour suprême du Canada dans son *Renvoi sur la sécession du Québec* quant à la possibilité pour une province de se séparer du reste de Canada moyennant une question claire et une majorité claire.<sup>14</sup>

Par contre, même si le fédéralisme asymétrique constitue une référence, le Canada anglophone ne lui a pas, jusqu'à tout récemment, accordé beaucoup de crédit. Depuis le 19<sup>e</sup> siècle, le Canada s'est constitué comme l'expression d'une union entre deux peuples fondateurs sauf que cette tradition multinationale a toujours été tempérée par une autre interprétation du pacte fondateur selon laquelle le pays serait plutôt le résultat d'une entente entre des provinces égales les unes par rapports aux autres. D'autres soutiendront que le Canada étant un pays issu de l'immigration, la thèse des peuples fondateurs n'y a plus sa place. Un préjugé perdure à l'égard des francophones du Canada. Nous serions portés à croire que le projet d'une fédération multinationale serait peut-être plus facile à réaliser s'il n'avait pas à être négocié avec la partie francophone du Canada ! De fait, il se peut que l'acceptation du fédéralisme asymétrique pour le Québec aurait été plus facile à faire admettre si la population de la province avait été moins nombreuse - seulement 10% de la population ont été concernés en Grande-Bretagne par la dévolution alors que le Québec compte pour 25% dans le cadre canadien. Selon Alfred Stepan, la formule de l'amendement de la constitution canadienne rend aussi très difficile toute reconnaissance formelle d'une asymétrie des rapports entre les provinces et le gouvernement fédéral ce qui n'est pas le cas dans les États unitaires comme la Grande-Bretagne, l'Es-

---

<sup>13</sup> John Mc Garry, "Asymmetrical Federalism and the Plurinational State", Kingston (Canada), Queen's University, Position paper for the 3rd International conference on Federalism, Brussels, 3-5 March 2005. Section 1.2 "Socio-cultural Identities and Asymmetric Federalism".

<sup>14</sup> Renvoi relatif à la sécession du Québec, [1998] 2 R.C.S. 217, <http://scc.lexum.umontreal.ca/fr/1998/1998rcs2-217/1998rcs2-217.html>, 15.8.2007.

pagne ou l'Italie.<sup>15</sup> En plus d'exiger son consentement, le Parlement canadien requiert l'unanimité des provinces, ce qui peut expliquer pourquoi les tentatives de réformes constitutionnelles au Canada puissent échouer à répétition.

De surcroît, le projet national canadien, confirmé en 1982, au moment de l'adoption de la *Charte canadienne des droits et libertés* et toujours non ratifié par l'Assemblée nationale du Québec, est fondé sur une conception stricte de l'égalité formelle qui crée notamment des conditions favorables à une plus grande centralisation du pouvoir aux retombées favorables sur le Canada anglophone qui se voit dorénavant davantage uni autour d'un ensemble de valeurs mais aussi par la langue anglaise et son multiculturalisme. Le gouvernement canadien fait certaines entorses à sa logique égalitariste lorsqu'il accepte de prôner des mesures différenciées comme l'action positive. Toutefois, jusqu'à présent, toute tentative de réforme de la Constitution afin de permettre un traitement différentiel du Québec a été rejetée au nom de l'égalité des provinces ou encore parce que l'on ne croit pas au le bien-fondé du projet national québécois.

---

<sup>15</sup> Alfred Stepan, "Federalism and Democracy : Beyond the U.S. Model", *Journal of Democracy*, Vol. 10, no 4, octobre 1999, p. 19-24. En vertu de l'article 42 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, le Parlement canadien peut, de façon significative, à la suite d'une procédure constitutionnelle normale, modifier la constitution suite à l'approbation de 7 provinces comprenant plus 50 % de la population totale, créer de nouvelles provinces, modifier la compétence du Sénat, le nombre de sénateurs par province ainsi que les dispositions de la Cour suprême du Canada (à l'exception des dispositions concernant la composition de la Cour qui requiert le consentement unanime de toutes les provinces), créer ou élargir des provinces dans le Yukon et les Territoires-du-Nord-Ouest, modifier la structure de représentation des provinces au sein du parlement. L'unanimité des provinces et du Parlement est également requise pour toute modification dans l'usage du français et de l'anglais et pour tout changement de la procédure de révision en tant que telle. L'article 38 détermine si une province peut exercer son droit de retrait si les amendements dérogent à leur compétence dont le droit à la propriété ou tout autre droit ou privilège d'une législature ou d'un gouvernement provincial. Le droit de retrait constitue un veto de la part des provinces en application d'un amendement fédéral. Les provinces dissidentes peuvent, après leur rejet d'une décision provenant d'un amendement fédéral, continuer à exercer leur pouvoir dans ce domaine par le moyen d'un consentement des deux tiers des provinces. À titre d'exemple, si les provinces adoptent l'amendement par lequel la compétence provinciale pour la culture et l'éducation sera transférée au gouvernement fédéral, les provinces qui utilisent leur droit de retrait recevront une compensation de la part du gouvernement fédéral en contrepartie de laquelle elles devront offrir un programme équivalent.



Le Québec s'est engagé dans une vive polémique avec le premier ministre Pierre Elliott Trudeau en exigeant, avant l'adoption de la *Loi constitutionnelle de 1982*, une compensation qui lui permettrait de se retirer de tous les cas d'intervention du gouvernement fédéral dans les champs de compétences des provinces. La dernière tentative de réforme constitutionnelle a eu lieu de 1978 à 1990, à l'initiative du gouvernement conservateur sous la direction de Brian Mulroney, le Premier ministre à l'époque, afin de faire reconnaître un statut de société distincte au Québec mais en vain. Mieux connu sous le nom d'Accord du Lac Meech, celui-ci devait donner lieu à la mise en place d'un fédéralisme asymétrique au Canada dont la caractéristique principale aurait été de permettre au projet national québécois d'être reconnu formellement. Or, la procédure de modification de la constitution a été défavorable à ce nouveau compromis constitutionnel. Par ailleurs, l'article 9 de l'Accord stipulait que les provinces devraient recevoir une compensation financière raisonnable dans tous les cas de mésentente avec le gouvernement fédéral dans le débat sur les champs de compétences. Ainsi, cette mesure permettrait aux provinces de maintenir leur prérogative dans leurs champs de compétences et de ne plus se voir imposer la volonté du gouvernement fédéral en matière de programmes. Au même moment, les provinces se voyaient garantir un droit de veto à tout changement dans les dispositions concernant les institutions fédérales, sur la formation de nouvelles provinces et territoires ou sur leur élargissement.

L'Accord devait aussi permettre de constitutionaliser le fédéralisme canadien incluant les ententes administratives existantes avec le Québec depuis 1971 notamment dans le domaine de l'immigration. Enfin, l'Accord stipulait que le Québec constitue une société distincte au Canada et reconnaissait le rôle du gouvernement du Québec dans la promotion et la préservation de l'identité québécoise. L'adoption de l'Accord échoua car pour être adopté, l'ensemble des provinces devait l'approuver. Or, un député du Manitoba, Élijah Harper, un représentant des nations autochtones, refusa d'approuver le texte de l'entente. Celui-ci fut donc renvoyé aux calendes grecques.

#### 4. RENOUVEAU ET AVENIR DU FÉDÉRALISME ASYMÉTRIQUE AU CANADA

Depuis 1982, le gouvernement canadien a reconnu le droit à l'autodétermination des peuples autochtones. De plus, en 1993, il a inscrit la *Loi reconnaissant*

*l'égalité des deux communautés linguistiques officielles au Nouveau-Brunswick* dans la Constitution canadienne alors qu'il refuse d'accéder aux demandes du Québec. Pour leur part, les Québécois sont invités, en 1995, à donner au gouvernement du Québec le mandat de négocier une souveraineté politique assortie d'un partenariat économique avec le reste du Canada dans le cadre d'un référendum, mais en vain. Depuis, la polarisation qui s'est installée au sein de la politique canadienne n'a fait qu'aggraver les multiples contradictions qui traversent sa gouvernance. Celles-ci ont contribué encore plus à éloigner les Québécois et les Canadiens anglophones de l'esprit de 1867. Plusieurs se sont même mis à parler du Canada comme d'un État unitaire.

Toutefois, en 2004, au moment où Paul Martin du Parti libéral du Canada devient premier ministre du pays, bien qu'à la tête d'un gouvernement minoritaire, il promet un fédéralisme plus souple et potentiellement multinational, afin de mieux répondre aux aspirations du Québec. La même année, il signe une entente fédérale-provinciale dans le domaine de la santé qui présentera un caractère asymétrique à la demande du gouvernement québécois. L'entente évoque la spécificité du Québec et sa volonté de maintenir sa marge de manœuvre dans le domaine de la santé.<sup>16</sup> Par contre, l'adoption d'une telle entente a provoqué un débat important sur les bienfaits du fédéralisme asymétrique au Canada. Pour Benoît Pelletier, cette asymétrie permettra "d'augmenter la confiance mutuelle et d'améliorer de façon durable les rapports entre le Québec et le reste du Canada."<sup>17</sup> Pour le Sénateur Serge Joyal, ce type de fédéralisme pourrait mettre fin à l'idée même du Canada. Selon lui, toute forme de décentralisation ou de compromis allant dans le sens de l'asymétrie doit être comprise comme une menace pour la souveraineté du pays et son intégrité.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Benoît Pelletier, "Le fédéralisme asymétrique : une formule gagnante pour tous!", *Asymmetry Series*, Kingston, Institut des relations intergouvernementales, School of Policy Studies, Queen's University, no 15b, 2005, disponible sur le site Internet de l'Institut à l'adresse suivante : [www.iigr.ca/browse\\_publications.php?section=43](http://www.iigr.ca/browse_publications.php?section=43). Voir aussi B. Pelletier, "Nécessaire asymétrie", *La Presse*, jeudi 28 octobre 2004, p. A20.

<sup>17</sup> B. Pelletier, "Le fédéralisme asymétrique : une formule gagnante pour tous!", *ibid.*

<sup>18</sup> Serge Joyal, "Le fédéralisme asymétrique : une solution gagnant-gagnant?" *La Presse*, 22 octobre 2004, p. A20; John Roberts, "Asymmetrical Federalism: Magic Wand or 'Bait and Switch'", *Asymmetry Series*, Kingston, Institut des relations intergouvernementales, School of Policy Studies, Queen's University, no 14, 2005, disponible sur le site Internet de l'Institut à l'adresse suivante : [www.iigr.ca/browse\\_publications.php?section=43](http://www.iigr.ca/browse_publications.php?section=43).

En 2006, le gouvernement de Paul Martin est défait. Un nouveau gouvernement conservateur minoritaire, sous la direction de Stephen Harper, est porté au pouvoir. Il promet un fédéralisme d'ouverture reposant sur un ensemble de principes : le respect des compétences provinciales ou le retour au "provincialisme", le règlement du déséquilibre fiscal, l'encadrement du pouvoir fédéral de dépenser, la représentation du Québec au sein de la délégation canadienne à l'UNESCO.<sup>19</sup> Ce type de fédéralisme n'intègre pas, de façon explicite, l'idée d'asymétrie; en revanche, l'idée d'ouverture qu'il met en avant cherche à renouer avec l'esprit de 1867. L'on peut notamment associer l'élection de 10 députés conservateurs au Québec, une première depuis 1993, à la promesse de ce nouveau fédéralisme de la part du nouveau premier ministre, Stephen Harper.

Malgré certaines mesures favorables au Québec adoptées par le nouveau gouvernement - pensons, en 2006, à la motion reconnaissant que les Québécois forment une nation dans un Canada uni - nous sommes encore loin de témoigner d'un véritable fédéralisme asymétrique au Canada qui pourrait satisfaire les préoccupations du Québec. Depuis son arrivée au pouvoir, le nouveau gouvernement conservateur a adopté des mesures importantes afin de régler le problème du déséquilibre fiscal, mais les Québécois attendent toujours de voir s'il va effectuer un nouveau partage de l'assiette fiscale et lancer la discussion sur le pouvoir fédéral de dépenser. Ils sont aussi plus ou moins favorables à toute réforme des institutions qui pourrait les marginaliser davantage au sein des institutions fédérales. Or, sur ce chapitre, le gouvernement Harper projette de modifier la représentation à la Chambre des communes afin de permettre à l'Alberta et à la Colombie-Britannique d'y envoyer davantage de députés en raison de leurs bases démographiques qui ne cessent de s'accroître.

Au Québec, nous ferions aussi face à un nouvel état d'esprit qui inquiète André Pratte, éditorialiste au journal d'allégeance fédéraliste, *La Presse*.<sup>20</sup> Selon lui, si les Québécois ont accueilli favorablement le fédéralisme d'ouverture du gouvernement Harper, ils seraient pourtant moins ouverts que jamais au fédéralisme. Il voit dans l'Action démocratique du Québec (ADQ), qui représente l'Opposition officielle au sein de l'Assemblée nationale au Québec, l'incarnation de ce nouvel état d'esprit. Ses porte-parole ont pris acte que les Québécois sont

---

<sup>19</sup> Éric Montpetit, *Le fédéralisme d'ouverture. La recherche d'une légitimité canadienne au Québec*, Sillery, Septentrion, 2007, 138 p.

<sup>20</sup> André Pratte, "L'ouverture au fédéralisme", éditorial, *La Presse*, 31 mars 2007; [en ligne] <http://www.vigile.net/article5742.html>.

héritiers de moult échecs à réformer la Constitution et qu'ils ne veulent pas, pour l'instant, se lancer dans un nouveau débat sur l'indépendance du Québec. L'ADQ leur propose un statut d'État autonome, mais séparé, au sein du Canada. Pratte critique cette approche de type autonomiste qui génère, selon lui, une logique de séparation interne dangereuse pour le fédéralisme canadien.

## 5. CONCLUSION

Depuis l'échec de l'Accord du Lac Meech, la population québécoise s'est solidarisée et n'a cessé de réclamer un nouveau pacte entre le Québec et le reste du Canada. Malgré tout, vingt-cinq après l'adoption de la *Loi constitutionnelle de 1982*, le fédéralisme canadien cherche à évoluer vers une forme davantage pluraliste afin de permettre certaines formes d'asymétrie à l'intérieur du cadre canadien. Toutefois, ces asymétries sont de nature administrative en plus d'être disponibles pour toutes les provinces au nom de l'égalité. Force est de constater que nous sommes en présence d'une avancée bien timide du fédéralisme asymétrique.

## Sažetak

Linda Cardinal\*  
Biljana Kostadinov\*\*

RAZVITAK ASIMETRIČNOG FEDERALIZMA  
- KANADA U PERSPEKTIVI

*Ustavna doktrina određuje postojanje asimetričnog federalizma u slučaju kad jedna regija u državi uživa poseban oblik autonomije, a često i različit ustavni položaj od ostalih dijelova. Asimetrija može biti uvedena ustavom ili međunarodnim sporazumom, ali i zakonodavstvom države. Asimetrija može biti rezultat i manjinske vojne pobune, uspješne uporabe sile. Međutim, nekoliko demokracija u zapadnoj Europi uvodi u nedavnoj prošlosti asimetriju bez vanjske intervencije ili vojne pobune, između ostalih Danska, Španjolska, Velika Britanija i Italija. Asimetriju u federalnom sustavu prepoznajemo u razlikovanju stupnjeva autonomije i ovlasti među federalnim jedinicama, primjerice nalazimo je u nizu ustava suvremenih federacija: Belgije (1993.), Njemačke (1949.), Indije (1950.), Malezije (1963.) i Rusije (1993.). Asimetrični federalizam pojavljuje se u višenacionalnim državama, traže ga manjinske nacionalne zajednice, a zagovornici državnog unitarizma ističu da su manjinske regije prijetnja državnoj jedinstvenosti i ustavnim vrednotama solidarnosti, jednakosti i slobode, da vode u propast države koje ga usvajaju. U radu ćemo protumačiti razvitak asimetričnog federalizma u Kanadi.*

*Ključne riječi: asimetrični federalizam, Kanada, ustav*

---

\* Dr. sc. Linda Cardinal, profesorica na Školi za političke studije Sveučilišta u Ottawi, 550, rue Cumberland Ottawa, ON K1N 6N5

\*\* Dr. sc. Biljana Kostadinov, profesorica Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Trg maršala Tita 14, Zagreb

## Summary

Linda Cardinal\*  
Biljana Kostadinov\*\*

DEVELOPMENT OF ASYMMETRICAL FEDERALISM  
- CANADA IN PERSPECTIVE

*The constitutional doctrine determines the existence of American federalism in case when one region in the state enjoys a special form of autonomy, and often a different constitutional position from other parts as well. Asymmetry may be introduced by the constitution or international agreement, but also by the state legislature. Asymmetry may also be the result of minority military rebellion, successful use of force. However, some democracies in Western Europe have introduced recently asymmetry without outside intervention or military rebellion, among others, Denmark, Spain, Great Britain and Italy. Asymmetry in the federal system is recognized in distinguishing the stages of autonomy and powers among federal units, for instance it can be found in a number of constitutions of contemporary federations: Belgium (1993), Germany (1949), Malaysia (1963) and Russia (1993). Asymmetrical federalism occurs in multi-national states, it is required by minority national communities, and the proponents of state unitarism point out that minority regions are a threat to the state unity and constitutional values of solidarity, equality and freedom, that they lead to the collapse of the state which adopts it. The article deals with the analysis of the development of asymmetrical federalism in Canada.*

*Key words: asymmetrical federalism, Canada, constitution*

---

\* Linda Cardinal, Ph. D., Professor, School of Political Sciences, University of Ottawa, 550, rue Cumberland Ottawa, ON K1N 6N5

\*\* Biljana Kostadinov, Ph. D., Professor, Faculty of Law, University of Zagreb, Trg maršala Tita 14, Zagreb

## Zusammenfassung

Linda Cardinal\*  
Biljana Kostadinov\*\*

**DIE ENTWICKLUNG DES ASYMMETRISCHEN  
FÖDERALISMUS - KANADA IM BLICKFELD**

*Als asymmetrischen Föderalismus bezeichnet die Verfassungsdoktrin den Fall, dass eine Region im Staat eine besondere Form der Autonomie und oft auch eine andere verfassungsrechtliche Position als andere Teile genießt. Asymmetrie kann durch die Verfassung oder durch einen völkerrechtlichen Vertrag, aber auch durch die Gesetzgebung des jeweiligen Staates begründet werden. Sie kann auch die Folge einer militärischen Revolte einer Minderheit sein, also eines erfolgreichen Gewalteinsatzes. In der jüngeren Vergangenheit haben einige westeuropäische Staaten ohne Eingriff von außen oder militärische Revolte Asymmetrie eingeführt, darunter Dänemark, Spanien, Großbritannien und Italien. Asymmetrie in einem föderalen System erkennt man an unterschiedlichen Autonomie- und Hoheitsgraden unter den föderalen Einheiten, beispielsweise in einer Reihe moderner Föderationen: Belgien (1993), Deutschland (1949), Indien (1950), Malaysia (1963) und Russland (1993). Asymmetrischer Föderalismus tritt in pluri-nationalen Staaten auf und ist eine Forderung von Minderheiten bildenden nationalen Gemeinschaften, während Befürworter des staatlichen Unitarismus betonen, Minderheitsregionen seien eine Bedrohung der staatlichen Einheit sowie der verfassungsmäßigen Werte der Solidarität, Gleichheit und Freiheit und führten den Staat, der sie begründet, in den Ruin. In der vorliegenden Arbeit wollen wir die Entwicklung des asymmetrischen Föderalismus in Kanada erläutern.*

*Schlüsselwörter: asymmetrischer Föderalismus, Kanada, Verfassung*

---

\* Dr. Linda Cardinal, Professorin an der Schule für politische Wissenschaften, in Ottawa, 550, rue Cumberland Ottawa, ON K1N 6N5

\*\* Dr. Biljana Kostadinov, Professorin an der Juristischen Fakultät in Zagreb, Trg maršala Tita 14, Zagreb

